

Procesne posebnosti upravnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja

UDK: 35.077.3 : 351.785

Barbara Gruden

Ministrstvo RS za notranje zadeve

barbara.gruden@gov.si

Polona Kovač

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

polona.kovac@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Postopek izdaje gradbenega dovoljenja je posebni upravni postopek, ki ga pretežno ureja Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s subsidiarno rabo Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). ZGO-1 prinaša v razmerju do ZUP-a izjemno veliko posebnosti, kot so svojevrstna določitev strank, zastopnikov, sestavine vloge, razmejitev med posebnim in skrajšanim ugotovitvenim postopkom, sestavine odločbe, rok za pritožbo, možnost odpovedi pritožbe, moment izvršljivosti, veljavnost odločbe idr. Avtorici vse te posebnosti obravnavata in jih v prispevku kritično ovrednotita, zlasti z vidika povezav tega postopka z drugimi, kot so izdaja lokacijske informacije, izdaja uporabnega in obratovalnega dovoljenja, inšpekcijski nadzor. Pri gradnjah se namreč pojavlja večje število zelo močnih parcialnih in bolj ali manj javnih interesov, ki jih mora organ, ki vodi postopek, uravnotežiti v skladu s temeljnimi načeli ZUP-a.

Ključne besede: upravni postopek, graditev objektov, gradbeno dovoljenje, upravna enota, ministrstvo za okolje in prostor, ZGO-1, subsidiarna raba ZUP-a

1. Ureditev posebnih upravnih postopkov v razmerju do ZUP-a

Postopek izdaje gradbenega dovoljenja je posebni upravni postopek. Na splošno velja, da je upravni postopek sistem procesnih pravil, po katerih ravna upravn in drugi organi, kadar odločajo o upravnih stvareh, o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank. Postopkovni sistem je torej celovit, podroben sistem, ki ureja vse procesne situacije, v grobem pa ga določata

področni zakon¹ in podrejeno Zakon o splošnem upravnem postopku - ZUP². Splošna pravila upravnega postopka na vseh upravnih področjih v vseh upravnih stvareh ureja ZUP. Nekatera upravna področja pa so tako specifična, da splošna pravila ZUP-a ne ustrezajo ali ne zadostujejo, takrat lahko poseben zakon uredi posamezno postopkovno vprašanje ali več posebnih pravil upravnega postopka drugače ali na novo glede na ZUP³. ZUP se uporablja podrejeno oziroma dopolnilno.

S tako strukturo ureditve oziroma razmerjem med področnim (običajno pretežno materialnim) zakonom in ZUP-om se Slovenija pridružuje večini evropskih držav.

Evropske države namreč poznajo dva tipa ureditve glede upravnih postopkov:

- krovni procesni zakon o splošnem upravnem postopku, ki velja subsidiarno glede na področno zakonodajo; ločimo splošni upravni postopek in posebne upravne postopke, tako denimo v Avstriji, Nemčiji, Grčiji, na Švedskem, tudi pred 1991. v SFRJ in sedaj v RS;
- upravne postopke določajo le materialne in postopkovne določbe področne zakonodaje po posameznih upravnih področjih; skupnega zakona o splošnem upravnem postopku ni, tako npr. v Franciji.

Prednost prvega sistema je predvsem določitev minimalnih procesnih standardov ne glede na upravno področje, pa tudi racionalizacija celotne pravne ureditve, saj posameznim zakonom ni treba urejati institutov, ki so vsem skupni (npr. vročanje).

Ne glede na način urejanja upravnih postopkov je določitev minimalnih procesnih standardov pravic strank in kavtel za njihovo uveljavljanje izraz demokratičnosti države v smislu omejevanja oblasti do posameznikov. Pravni red Evropskih skupnosti za področje upravnega postopka sicer ne pozna posebnih aktov, a kljub odsotnosti *acquis-a* so skupna izhodišča upravnih postopkov podana z načeli Evropskega upravnega prostora. Ta načela so:

1 Postopek bi se po določbi 158. člena Ustave RS smel urejati le z zakonom, z izvedbenimi akti pa le v primerih neposredne izvršilne klavzule v posameznih tehničnih in podobnih vprašanjih. Podrobneje Jerovšek (1999).

2 Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1.

3 3. člen ZUP: "(1) Posamezna vprašanja upravnega postopka so lahko za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so urejena v tem zakonu, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. (2) Na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, se postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah tega zakona pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom..."

1. Zakonitost (zanesljivost, predvidljivost): upravni postopki se lahko vodijo le podlagi in v skladu z zakonom v okviru pristojnosti posameznega organa. Zakon lahko v omejenih primerih določi diskrecijo. Del zakonitosti je odločanje po načelu sorazmernosti (skladnost ukrepov z zasledovanimi cilji v luči javnega interesa ob čim manjši prizadetosti strank). Prepovedana je diskriminacija strank. Nadalje je element zakonitosti načelo zaslišanja stranke (zagotovitev možnosti, da stranke vseskozi sodelujejo v postopkih in se izjavljajo o dejstvih in dokazih ter vlagajo pravna sredstva). Določeni morajo biti roki. Pri vodenju upravnih postopkov se mora poleg varstva pravic strank upoštevati učinkovitost oz. ekonomičnost.

2. Odprtost in transparentnost: javnost je lahko v upravnih postopkih omejena le izjemoma. Upravni organi morajo spoštovati pravila o obvezni obrazložitvi odločitve (da stranke lahko uveljavljajo pravna sredstva), o pouku o pravnem sredstvu (omogoča uveljavljanje pravnih sredstev, navesti je treba, katero sredstvo se vloži, kdo, kako in do kdaj) in o pravici do pregleda spisov.

3. Pravna varnost: posamezni upravni akti ne morejo učinkovati, preden o tem niso stranke obveščene in jim omogočen ugovor. Izjeme je zakonsko določena nesuspendivnost pritožbe, kadar gre za javno korist. Odločbe so lahko razveljavljene le, če gre za očitne napake. Zaradi jasnosti nastopa pravnih posledic je pomembna potrditev dokončnosti/pravnomočnosti.

4. Pravica državljanov zahtevati upravno storitev: vsakdo ima pravico zahtevati uvedbo upravnega postopka v skladu z zakonom. Za sodelovanje vseh prizadetih morajo upravni organi skrbeti po uradni dolžnosti. Za Slovenijo je najbolj primerljiva avstrijska oz. nemška ureditev. Avstrijski zakon o splošnem upravnem postopku datira v leto 1925 in je najstarejši v Evropi. Na posameznih upravnih področjih se ta zakon uporablja subsidiarno, torej le, če področna zakonodaja ne določa posebnih pravil (kar velja zlasti za področja davkov, šolstva, socialnih zadev, zdravstva, trgovine in gospodarstva, obrambe, kmetijstva, okolja, gradbeništva idr.).

Ravno zaradi omenjenih kvatel pa se kljub nadrejenosti področnega zakona tudi v Sloveniji ne morejo s posebno regulacijo drugače urejati temeljna načela, ker so skupna vsem upravnim postopkom in zagotavljajo nujno in minimalno procesno varstvo strankam v postopku. Če bi bila lahko tudi temeljna načela urejena s posebnim zakonom, bi prihajalo do tega, da imamo za posamezne upravne zadeve različne pravno varstvene standarde, kar je nesprejemljivo z vidika ustavne enakosti. Posebni zakoni pa lahko določijo dopolnilna posebna

načela.⁴ Iz teorije in (jugoslovanske) sodne prakse izhaja, da je načelo subsidiarnosti omejeno tudi glede določitve (izrednih) pravnih sredstev – posebni zakon le teh ne more bistveno skrbeti.

Zakon o graditvi objektov - ZGO-1⁵ kot področni zakon ureja pogoje za projektiranje, graditev in vzdrževanje objektov, določa bistvene zahteve in njihovo izpolnjevanje glede lastnosti objektov, predpisuje način in pogoje za opravljanje dejavnosti, ki so v zvezi z graditvijo objektov, ureja organizacijo in delovno področje dveh poklicnih zbornic, ureja inšpekcijsko nadzorstvo, določa sankcije za prekrške, ki so v zvezi z graditvijo objektov ter ureja druga vprašanja, povezana z gradnjo objektov. Med raznimi materialnimi in organizacijsko-tehničnimi določbami pa ima tudi kopico postopkovnih. Procesne določbe so delno združene v poglavjih, delno pa žal nepregledno raztresene po celem zakonu, z vidika poteka postopka tudi v nelogičnem vrstnem redu. Cilj v letu 2002 sprejetih novih ZGO-1 in ZUreP-1 je bil olajšati pot investitorjev od njihove ideje za gradnjo objekta do realizacije, vključno s postopkom za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo objektov, za katerega je bilo v javnosti splošno znano in sprejeto stališče, da je predolg in preveč zapleten (Ristanović, 2006, Jeglič, 2003).

Pogoj za vodenje upravnega postopka pa je obstoj upravne zadeve (2. člen ZUP), kar pomeni odločanje o pravici ali obveznosti oziroma pravni koristi stranke. Pri tem je javna korist na področju gradnje objektov in tudi sicer nadrejena zasebni le, če je izbran ukrep primeren (je predpisan kot mogoč in vodi do cilja), nujen (istega cilja ni mogoče doseči drugače) in uravnotežen (gre za najmanjši mogoči poseg v zasebno sfero).⁶ Po ZGO-1 so posebni upravni postopki:

- postopek izdaje gradbenega dovoljenja,
- postopek izdaje uporabnega dovoljenja (in obratovalnega dovoljenja),
- postopek določitve statusa grajenega javnega dobra,
- inšpekcijski postopki,
- nekateri postopki v zvezi z delom zbornic.

Konkretno so določbe ZGO-1 posebne glede na ZUP oz. določbe, ki se sklicujejo na ZUP, če področni zakon ne določa drugače, npr. naslednje:

⁴ Npr. za inšpekcijske postopke tako določa Zakon o inšpekcijskem nadzoru - ZIN, Uradni list RS, št. 56/02.

⁵ Uradni list RS, št. 110/02, 94/03, 41/04, 45/04, 47/04, 62/04, 92/05, 93/05, 111/05, povezan z ZGO-1 je tudi Zakon o urejanju prostora - ZUreP-1 (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 (popravek), 58/03 (ZZK-1)).

⁶ Podrobneje o načelu sorazmernosti in pojmu javne koristi, tudi na področju gradnje objektov, Jerovšek, 2003.

Barbara Gruden, Polona Kovač
**Procesne posebnosti upravnega
postopka izdaje gradbenega dovoljenja**

- 21. člen ZGO-1: "(3) Ugotovitvena odločba o pridobitvi statusa graje-nega javnega dobra mora poleg sestavin, ki so z zakonom o splošnem upravnem postopku predpisane za pisno odločbo, v izreku vsebovati tudi navedbo številke parcele oziroma parcel in katastrske občine, na katere območju je zgrajen objekt oziroma del objekta, ki je pridobil status graje-nega javnega dobra državnega oziroma lokalnega pomena.",
- nadalje podobno 68. člen o gradbenem dovoljenju,
- 102. člen o uporabnem dovoljenju,
- 146. člen o inšpekcijskem postopku in 147. člen o izvršbi inšpekcijske odločbe,
- 212. člen o grajenem javnem dobru,
- določbe v zvezi z delom Inženirske zbornice itd.

Očitno pa je iskanje sorazmernosti težavno, saj se posebej pri postopkih izdaje gradbenih dovoljenj že desetletja pojavlja kopica težav. Razlogi so predvsem glede na bogato prakso Ustavnega sodišča vprašljiva stopnja zakonitosti in kakovosti občinskih prostorskih aktov, na podlagi katerih upravne enote (UE) in Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) izdajajo dovoljenja, premalo kadrov in ponekod ne dovolj usposobljeni kadri, nenazadnje pa tudi širši problemi. Med slednjimi gre izpostaviti konflikt med upravno in gradbeno stroko (Breznik in Duhovnik, 2005) in interesno spornost teh razmerij⁷, saj se pri gradnjah odloča o največjem premoženju posameznika oziroma podjetij, kar končno vpliva na ne/konkurenčnost Slovenije za administrativne naložbe domačinov in tujcev.

Zato se v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj pojavljajo pogoste napake, ki so nekatere na videz tehnične narave, a izražajo prav interesni naboj v teh postopkih. Te napake so po ugotovitvah upravne inšpekcije npr. vodenje skrajšanih namesto posebnih ugotovitvenih postopkov, s čimer prihaja do kršitve načela zaslišanja stranke, ne upoštevajo se določbe področne in splošne zakonodaje o vlogah, njihovih sestavinah, času sprejema, postopki dopolnitev ipd., zapisniki so zelo pomanjkljivi, ustne obravnave se ne vodijo, kot bi se morale, pogosto se ne upošteva stranskih udeležencev, odloča se mimo razumnih, kaj šele zakonitih rokov, ne ugotavlja se stroškov postopkov itd.

⁷ Na lokalni ravni o nasprotju interesov Kovač in Gruden, 2006, Priloga Pravne prakse, kjer je prikazana študija primera.

2. Posebna procesna ureditev postopka izdaje gradbenega dovoljenja

Zlasti pozna ZGO-1 celo vrsto konkretnih posebnosti, kjer odstopa od splošnega upravnega postopka po ZUP-u pri postopku izdaje gradbenega dovoljenja, seveda pa gre za posamezna vprašanja, ki predvsem ne smejo prizadeti temeljnih načel ZUP-a. ZGO-1 pozna pri tem več dejanskih in pravnih položajev pri izdaji gradbenih dovoljenj, ki vplivajo na same postopke. Prvo relevantno razlikovanje se nanaša na vidik zahtevnosti objektov, kar podrobneje določa pravilnik⁸, gre pa za zahtevne, manj zahtevne in enostavne objekte. Nadalje zakon ureja samo gradnjo objektov, rekonstrukcijo, nadomestno gradnjo in odstranitev objekta.

2.1 Organi, pristojni za odločanje

Na podlagi ZUP-a je pristojnost opredeljena kot pravica in dolžnost organa, da odloča o upravnih zadevah na določenem upravnem in krajevnem področju. Stvarna pristojnost se nanaša na pristojnost glede vsebine upravne zadeve in je določena na podlagi organizacije javne oziroma državne uprave. Stvarno pristojna na prvi stopnji je glede odločanja o upravnih zadevah upravna enota, za odločanje v upravnih zadevah iz državne pristojnosti na drugi stopnji pa so pristojna resorna ministrstva, razen v primeru, ko zakon določa drugače⁹.

Na podlagi 25. člena ZGO-1 je pristojni upravni organ za izdajo gradbenega dovoljenja, ki se nanaša na objekt državnega pomena ali na objekt, ki bi po rekonstrukciji postal državni objekt, na prvi stopnji ministrstvo, pristojno za prostorske in gradbene zadeve, torej MOP. Za izdajo gradbenega dovoljenja za objekt, ki ni državnega pomena, pa je na prvi stopnji pristojna upravna enota, na območju katere leži nepremičnina, ki je predmet izdaje gradbenega dovoljenja.¹⁰

8 Pravilnik o vrstah zahtevnih, manj zahtevnih in enostavnih objektov, o pogojih za izgradnjo enostavnih objektov brez gradbenega dovoljenja in o vrstah del, ki so v zvezi z objekti in pripadajočimi zemljišči (Uradni list RS, št. 114/03), izdan na podlagi 8. člena ZGO-1.

9 Po Virant, 2004, komentar 16. člena ZUP, str. 120.

10 Po 24. in 25. člen ZGO velja: "(1) Pristojni upravni organ za gradbene zadeve, ki izdaja gradbena dovoljenja za objekte državnega pomena na prvi stopnji, je ministrstvo, pristojno za prostorske in gradbene zadeve. (2) Pristojni upravni organ za gradbene zadeve, ki izdaja gradbena dovoljenja za objekte, ki niso objekti državnega pomena na prvi stopnji, je upravna enota, na katere območju leži nepremičnina, ki je predmet izdaje gradbenega dovoljenja... Pristojni upravni organ, ki izdaja uporabna dovoljenja, je upravni organ za gradbene zadeve, ki je za gradnjo oziroma rekonstrukcijo objekta izdal gradbeno dovoljenje."

Krajevna pristojnost se določa na podlagi predpisov o teritorialni organizaciji državne uprave ter na podlagi predpisov o organizaciji posameznih organov. Za odločanje na prvi stopnji o zadevah, ki se nanašajo na nepremičnine, pa je v skladu z 20. členom ZUP krajevno pristojna upravna enota, na območju katere se obravnavana nepremičnina nahaja. Lahko pridejo v poštev tudi pravila o steku (pristojen je organ, ki je prvi začel postopek) oziroma se več krajevno pristojnih organov o pristojnosti tudi dogovori (20. in 21. člen ZUP).

2.2 Stranke v postopku izdaje gradbenega dovoljenja

Stranka v upravnem postopku, izhajajoč iz 42. člena ZUP, je lahko vsaka fizična ali pravna oseba zasebnega ali javnega prava, na katere zahtevo je začel postopek ali zoper katero postopek teče.

Udeleženci, ki kot stranke nastopajo oziroma sodelujejo v postopku graditve objekta, pa so¹¹:

- investitor – pravna ali fizična oseba, ki gradnjo objekta naroči, ali jo sam izvaja (investitor se lahko odloči, da ga v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja zastopa druga oseba – pooblaščenec, ki v mejah danega pooblastila, opravlja dejanja v postopku, le-ta pa imajo enak pravni učinek, kot če bi jih opravil investitor sam),
- projektant – pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri projektiranju,
- izvajalec – pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitev pri izvajanju pripravljalnih del na gradbišču, izvajanju gradbenih del, montažah in vgrajevanju strojnih in električnih inštalacij ter izvajanju zaključnih gradbenih del,
- nadzornik – pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri opravljanju gradbenega nadzora,
- revident – pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri reviziji projektne dokumentacije.

Zmotno je mišljenje, da je stranka projektant. Do zmot prihaja zlasti pri soglasjedajalcih, saj po ZGO-1 velja domneva, da poziv za izdajo soglasja pošlje soglasjedajalcu projektant, a seveda le, če tako določa njuna pogodba, ki vsebuje pooblastitev projektanta. Pooblastilo investitorja projektantu izhaja torej iz pogodbe med investitorjem in projektantom. To razmerje je razvidno tudi iz 50.

¹¹ Podrobneje so udeleženci pri graditvi objektov predstavljeni v četrtem odstavku 2. člena ZGO-1.

člena ZGO-1, saj je dolžan soglasje pridobiti sam investitor, če to breme s pogodbo ni preloženo na projektanta. Dejstvo, da je stranka investitor, je treba upoštevati predvsem pri oblikovanju izreka soglasja ali druge odločbe oz. sklepa, ki se izda investitorju, ne pa projektantu. Temu se le vroči, če gre za zastopnika po pravilih o posebnih primerih vročanja, če ima stranka pooblaščenca (88. člen ZUP).

Posebnost so torej poleg strank tudi projektanti, ki lahko nastopajo v več vlogah, pretežno ne samo kot pogodbeni partner (izvajalec) investitorja, temveč v jeziku upravnega postopka kot strankin pooblaščenec, če tako določa pogodba med investitorjem in projektantom. Pri tem je treba upoštevati pravila ZUP-a glede pooblaščenca, od pooblastila, vlaganja vlog, vročanja, navajanja zastopstva v uvodu odločbe itd. Čeprav projektant ne bi bil strankin pooblaščenec, mora v vsakem primeru izpolnjevati zakonske pogoje za svoje delovanje kot tak. Projektant je po 2. členu ZGO opredeljen kot pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri projektiranju; dejavnost projektiranja pa ima po 28. členu ZGO vpisano v sodni register (pravne osebe) oz. priglašeno pri davčni upravi (vpisnik samostojnih podjetnikov). Osnovna naloga projektanta je seveda priprava projektne dokumentacije¹².

2.3 Stranski udeleženec v postopku izdaje gradbenega dovoljenja

V postopku izdaje gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki se ureja z državnim ali občinskim lokacijskim načrtom, je stranka samo investitor. Pravico udeleževati se postopka poleg investitorja pa imajo na podlagi 62. člena ZGO-1 tudi določeni stranski udeleženci, in sicer:

- lastniki nepremičnin in imetniki služnostne oziroma stavbne pravice, ki jih na podlagi vplivnega območja objekta prikazanega z mejo v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja, določi pristojni upravni organ,
- lastniki zemljišč izven gradbene parcele, na katerih je predvidena dovozna cesta in na katerih so predvideni komunalni priključki, prikazani v projektu ter imetniki služnostne pravice oziroma stavbne pravice na takšnih nepremičninah,
- drugi subjekti, če tako določa zakon.

Pravico udeleževati se postopka ima tudi oseba, ki izkaže pravni interes oziroma zatrjuje, da vstopa oziroma želi vstopiti v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi ali pravic (po ZUP-u v 43. in 142. členu). V primeru da med

¹² Podrobneje o tem sam ZGO-1 in Pravilnik o projektni in tehnični dokumentaciji (Uradni list RS, št. 66/04).

Barbara Gruden, Polona Kovač
**Procesne posebnosti upravnega
postopka izdaje gradbenega dovoljenja**

postopkom pridobitve gradbenega dovoljenja nekdo zahteva vključitev v postopek in želi dokazati, da je vplivno območje v projektu pridobitve gradbenega dovoljenja napačno prikazano, mora na podlagi 64. člena ZGO-1 za svoje trditve predložiti dokaz z izvedeniškim mnenjem¹³. O zahtevi za vstop v postopek se seznani le investitorja (po ZUP-u bi se moralo vse stranke in stranske udeležence v postopku).

Vplivno območje pa določi projektant tako, da določi morebitne možne vplive objekta na tla, vodo, zrak, sosednje objekte in zdravje ljudi. Pri določanju pričakovanih vplivov objekta mora projektant upoštevati predvsem lastnosti objekta in gradbene ter druge predpise in pogoje za gradnjo. Poudarek pri pričakovanih vplivih pa je na tistih vplivih, ki se nanašajo na bistvene zahteve nepremičnin v okolici nameravane gradnje in ne samega objekta. Določitev vplivnega območja pomeni predvsem tehnično podlago za presojo vprašanja, kdo naj v posebnem ugotovitvenem postopku sodeluje poleg investitorja kot stranka oziroma stranski udeleženec¹⁴. V praksi pa se pojavlja veliko težav ravno pri določanju vplivnega območja in s tem povezanega določanja strank v postopku, kajti le-ta se nemalokrat določi po želji investitorja, kar pa pozneje lahko pripelje do obnove postopka. Vprašanje je tudi, ali je vsak projektant večč tega dela in pozna posamezne bistvene zahteve in kako jih upošteva pri določanju vplivnega območja, saj gre za zelo različna strokovna področja (Ristanović, 2006).

Če se v nadaljevanju ugotovi, da je vplivno območje objekta v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja prikazano pravilno, pa kot posebnost ZGO-1 v 64. členu določa, da vsi stroški, ki so nastali v zvezi z naročilom in izdelavo ekspertnega mnenja ter prav tako stroški postopka, bremenijo osebo, ki je vložila zahtevo za vstop v postopek (113. člen ZUP). Če oseba, ki je zahtevala vstop v postopek, ne uspe, plača stroške ta oseba sama, kar je usklajeno z novim tretjim odstavkom 189. člena po ZUP-C, ki uveljavlja načelo močnejšega pravnega interesa pri zalaganju in povračilih stroškov.

Pri tem je treba poudariti, da so stranski udeleženci upravičeni do istih postopkovnih pravic kot stranke, zlasti upoštevanja načela zaslišanja (vabljenje,

13 Primer sodne prakse, sodba Upravnega sodišča v Ljubljani, št. U 709/99-12 z dne 24. 11. 1999 navaja: "Po oceni sodišča namreč lastnost stranke v lokacijskem postopku ne more pridobiti oseba že samo zaradi tega, ker na primer njegovo zemljišče meji na zemljišče, ki bo predmet pozidave, sploh pa takega statusa ne more pridobiti oseba, ki zatrjuje, da bo prizadeta v svojih pravicah, če bo in ko bo prišlo do širitve javne poti, ki naj bi bila preozka. Lastnost stranke v lokacijskem postopku lahko pridobi le oseba, ki v postopku dokaže, da bo predvidena gradnja objekta, vključno z njegovim obratovanjem oziroma opravljanjem določene dejavnosti v njem, prizadela njegove pravice oziroma pravne koristi".

14 Po Breznik, 2005, komentar 49. člena ZGO-1, str. 124

sodelovanje pri vseh procesnih dejanjih, pravica do pregleda dokumentov, vročitev odločbe, pravica do pritožbe in izrednih pravnih sredstev¹⁵). Gre za pomembno vprašanje, kjer je v l. 2003 prišlo do ključnih sprememb v bistvu prevalitve določanja vplivnega območja in s tem stranskih udeležencev z organa na projektante.

2.4 Začetek postopka izdaje gradbenega dovoljenja

Za začetek katerega koli upravnega postopka je vedno potrebna pobuda, bodisi upravnega organa bodisi stranke (fizične ali pravne osebe). Ker se postopek izdaje gradbenega dovoljenja lahko začne le na zahtevo stranke, mora ta zato podati ustrezno vlogo.

Pred sprožitvijo postopka za izdajo gradbenega dovoljenja pri pristojnem državnem organu oziroma oddajo vloge mora investitor pridobiti še lokacijsko informacijo, ki ima status potrdila in katere namen je, investitorju posredovati oziroma seznaniti ga z merili in s pogoji, ki jih mora upoštevati (tako investitor kot projektant) pri načrtovanem posegu v prostor.¹⁶ Vsebovati mora podatke o namenski rabi prostora, lokacijske in druge pogoje, ki so določeni na podlagi občinskih izvedbenih prostorskih aktov ter podatke o prostorskih ukrepih, ki veljajo na določenem območju. Lokacijska informacija je torej res zgolj informacija, ne more pa biti pravna podlaga za presojo o tem, katere določbe in na kakšen način urejajo gradnjo v določenem primeru. Pravne predpise namreč ugotavlja in razlaga le organ, ki je pristojen za izdajo gradbenega dovoljenja oziroma inšpekcijski organ.¹⁷

Zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja lahko torej glede na ključno vlogo, ki jo ima pri graditvi objekta, poda samo investitor. V njegovem imenu jo

¹⁵ V zvezi s stranskimi udeleženci so posebne določbe ZUP-a pri pritožbi in obnovi postopka, 229. in 260. člen. Dodatno določa 70. člen ZGO-1.

¹⁶ Primer sodne prakse, sodba Vrhovnega sodišča RS, št. U 933/94-6 z dne 19. 10. 1995, VS 11729: "....Tožena stranka ugotavlja, da se po zazidalnem načrtu (ZN), ki je podlaga za izdajo spornega lokacijskega dovoljenja, lokacija nahaja v vplivnem območju starega mestnega jedra Koper, zato je potrebno za vsak poseg na tem območju soglasje pristojnega zavoda (22. člen odloka o ZN). Toda po presoji sodišča je zmotno stališče tožene stranke, da zahtevano soglasje iz 22. člena odloka o ZN ni soglasje iz 204. člena ZUP, ker v cit. Odloku niti v ZUN in zakonu o naravni in kulturni dediščini ni določeno, da organ, ki izda lokacijsko dovoljenje, odloča v soglasju z zavodom. V naštetih predpisih to dobesedno res ni določeno, vendar po presoji sodišča določbe 22. člena odloka o ZN, "da je za vsak poseg na tem območju potrebno pridobiti soglasje pristojnega zavoda", ni mogoče razlagati drugače kot tako, da je temu zavodu zaradi varstva vplivnega območja starega mestnega jedra Koper v upravni stvari izdaje lokacijskega dovoljenja priznan interes varovanja te naravne in kulturne dediščine – torej javne koristi. Zato je predpisano soglasje zavoda soglasje iz 204. člena ZUP....".

¹⁷ Po Breznik, 2005, komentar 42. člen ZUP, str. 114.

Barbara Gruden, Polona Kovač
**Procesne posebnosti upravnega
postopka izdaje gradbenega dovoljenja**

seveda lahko glede na določbe 53. člena ZUP vloži tudi pooblaščenec, saj ZGO-1 na podlagi 54. člena zastopanja investitorja po pooblaščenju ne izključuje, ampak izrecno predvideva. V svoji zahtevi mora investitor navesti podatke o parcelni številki zemljišča, katastrsko občino, v kateri se nahaja zemljišče, na katerem želi graditi oziroma kjer bo izvršen poseg v prostor, ter podatke o vrsti in namenu objekta.

K vlogi za izdajo gradbenega dovoljenja pa morajo biti priloženi:

- najmanj dva izvoda projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja s predpisanimi sestavinami ter druge listine, če tako določa zakon,
- dokazilo o pravici graditi, če ta pravica še ni vpisana v zemljiško knjigo, če se zahteva nanaša na rekonstrukcijo objekta, je treba navesti številko in datum gradbenega dovoljenja, na podlagi katerega je bil objekt zgrajen, razen za objekte, ki so bili zgrajeni pred letom 1967.

Izkazana pravica graditi je materialni pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja. Najpomembnejša od listin, na podlagi katerih je mogoče šteti, da je pravica graditi izkazana, je nedvomno izpisek iz zemljiške knjige, iz katerega izhaja oziroma je razvidno, da ima investitor na določeni nepremičnini lastninsko ali kakšno drugo stvarno oziroma obligacijsko pravico, ki mu omogoča gradnjo oziroma izvajanje del na takšni nepremičnini. Pravica graditi je po ZGO-1 izkazana tudi v primeru, ko investitor predloži notarsko overjeno pogodbo z dokazilom o vložitvi predloga za njen vpis v zemljiško knjigo, če iz pogodbe izhaja, da je na nepremičnini, na katero se nanaša pogodba, investitorju dovoljena gradnja oziroma izvajanje drugih del (npr. rekonstrukcija). Gre za pogodbo, s katero se ustanavlja oziroma prenaša pravica, ki je sposobna za vpis v zemljiško knjigo in ki vsebuje zemljiškoknjižno dovolilo¹⁸. K drugim listinam, ki v skladu z ZGO-1 izkazujejo pravico graditi oziroma izvajati določena druga dela na nepremičnini, spadajo tudi: sodna odločba (npr. pravnomočni sklep o dedovanju), upravna odločba o razlastitvi in pravnomočna odločba o denacionalizaciji.

Obseg projekta oziroma projektne dokumentacije, ki mora biti priložen zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja, je glede na vrsto in namen objekta, natančno določen v ZGO-1. Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja mora obsegati tako obvezni kot posebni del. Obvezni del vsakega projekta oziroma projektne dokumentacije mora na podlagi 57. člena ZGO-1 vsebovati:

¹⁸ Po Breznik, 2004, komentar 56. člena ZGO-1, str. 139.

Barbara Gruden, Polona Kovač
**Procesne posebnosti upravnega
postopka izdaje gradbenega dovoljenja**

- podatke o projektantu, o številki projekta z datumom njegove izdelave, o odgovornem vodji projekta in o odgovornih projektantih, ki so posamezne načrte izdelali,
- obrazložitev nameravane gradnje z navedbo podatkov o zemljišču.

Vsebina posebnega dela projekta pa je predpisana različno, odvisno od tega, kakšna je prostorsko-ureditvena podlaga ter za kakšno vrsto objekta gre glede na zahtevnost objekta:

- posebni del projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki se ureja z lokacijskim načrtom, obsega zazidalno situacijo iz lokacijskega načrta, mnenja, ki so jih pristojni projektni soglasjedajalci dali k lokacijskemu načrtu, ter ustrezne načrte,
- posebni del projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki se ureja s prostorskim redom, pa obsega geodetski načrt obstoječega stanja terena, načrt gradbene parcele, zazidalno situacijo, načrt komunalnih priključkov, prikaz vplivnega območja objekta ter projektne pogoje s soglasji, ki so jih pristojni projektni soglasjedajalci dali k projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja.

V primeru, ko se zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja nanaša na objekt z vplivi na okolje, je treba posebnemu delu projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja priložiti še poročilo o vplivih na okolje, za katerega izdelavo je pristojen projektant, kar določa Uredba o vrstah posegov v okolje¹⁹, za katere je obvezna presoja vplivov na okolje.

ZGO-1 pa za objekte državnega pomena, ki naj bi se gradili na območju, urejenem s prostorskim aktom, določa nekakšen predhodni postopek pred začetkom postopka za izdajo gradbenega dovoljenja. Investitorju v tem primeru ni treba priložiti projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, temveč le lokacijsko informacijo in idejni projekt. S tem se investitor na neki način izogne zavrženju zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja kot nepopolne.²⁰

¹⁹ Uradni list RS, št. 66/96, 12/00, 83/02, 41/04.

²⁰ Po Breznik, 2004, komentar 55. člena ZGO-1, str. 137.

2.5 Skrajšani in posebni ugotovitveni postopek izdaje gradbenega dovoljenja

Namen ugotovitvenega postopka je ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev v upravni zadevi, in strankam omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Dejstva in okoliščine pa se lahko presojujejo in ugotavljajo v skrajšanem ugotovitvenem postopku, ali posebnem ugotovitvenem postopku.

Skrajšani ugotovitveni postopek pomeni hkratno izvedbo ugotovitvenega postopka in odločanja, ko organu ni treba opraviti posebnih dejanj v postopku, niti ugotavljati dejstev ter okoliščin, pomembnih za razjasnitev zadeve, njegova izvedba pa je dopustna le v določenih primerih (po 144. členu ZUP). Vsebinska 60. člena ZGO-1 določa pogoje, pod katerimi je mogoče skrajšati obdobje med sprejetjem odločitve o investiciji in začetkom njenega dejanskega izvajanja in gradbeno dovoljenje izdati po skrajšanem ugotovitvenem postopku. Prav tako pa lahko pod pogoji 61. člena ZGO-1, v primeru manj zahtevnega objekta, rekonstrukcije ali spremembe namembnosti stanovanjske stavbe, organ izda gradbeno dovoljenje po skrajšanem ugotovitvenem postopku.

Pri odločanju organa, ali bo vodil skrajšani ali posebni ugotovitveni postopek, je zelo pomembno, da natančno upošteva pogoje oziroma okoliščine, v katerih lahko odloči v skrajšanem ugotovitvenem postopku, kajti ena od bistvenih značilnosti posebnega ugotovitvenega postopka je zaslišanje stranke oziroma pravica stranke, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne pri odločitvi organa. Kršitev načela zaslišanje stranke, ki je opredeljeno že v 9. členu ZUP, pa pomeni bistveno kršitev pravil upravnega postopka. V vseh drugih primerih, kjer niso podani razlogi za vodenje skrajšanega ugotovitvenega postopka na podlagi 144. člena ZUP, mora organ izvesti posebni ugotovitveni postopek. V postopku pridobitve gradbenega dovoljenja se na območjih, ki se urejajo s prostorskim redom, gradbena dovoljenja vedno izdajajo v posebnem ugotovitvenem postopku, ta pa se uvede oziroma se skrajšani ugotovitveni postopek prekvalificira v posebni ugotovitveni postopek tudi takrat, ko v okviru skrajšanega ugotovitvenega postopka vstop v postopek zahteva oseba, ki v postopku doslej ni bila stranka.

Osrednje dejanje posebnega ugotovitvenega postopka je ustna obravnava in njen namen je v celoti razjasniti okoliščine zadeve. Pristojni upravni organ za gradbene zadeve je na podlagi 63. člena ZGO-1 dolžan povabiti stranke, da se seznanijo z nameravano gradnjo in se o njej izjavijo na obravnavi. Če se stranke obravnave ne udeležijo in izostanka ne opravičijo, se lahko šteje, da se z nameravano gradnjo strinjajo. Do konca obravnave lahko stranke podajo tudi

pisne izjave. Če pa investitor med postopkom izdaje gradbenega dovoljenja predloži overjene pisne izjave vseh strank oziroma stranskih udeležencev, da se z nameravano gradnjo oziroma posegom v prostor strinjajo, ustna obravnava sploh ni potrebna (Jeglič, 2003). Ne glede na to pa lahko osebe, ki so se pisno odrekle udeležbi v postopku, le-to priglasijo do izdaje odločbe na prvi stopnji, če se glede na sam potek postopka ali zaradi osebnih razlogov premislijo²¹. V primeru, ko pa kljub pravilno izvedenemu postopku vabljenja pride do spregleda osebe, ki bi lahko sodelovala v postopku, pa vse do izdaje odločbe ni, lahko ta zahteva vročitev odločbe v roku 30 dni od dneva, ko je izvedela za izdajo odločbe ter nato na podlagi 229. člena ZUP vloži pritožbo v enakem roku, kot je določen za stranko.

V primerih, ko uradna oseba v ugotovitvenem postopku naleti na samostojno pravno vprašanje, brez katerega o zadevi ni mogoče odločiti, govorimo o predhodnem vprašanju (147. - 151. člen ZUP), njegova razrešitev pa spada bodisi v pristojnost organa, ki postopek vodi, bodisi v pristojnost kakega drugega organa ali sodišča. V postopku izdaje gradbenega dovoljenja je najpogostejše predhodno vprašanje predvsem lastninska pravica investitorja na območju nameravane gradnje ter pravica služnosti, ki je razvidna na podlagi zemljiškoknjižnega izpiska. Ker pa je ta del vloge za pridobitev gradbenega dovoljenja, se postopek do dopolnitve vloge prekine.²²

V dokaznem postopku so predmet dokazovanja tista dejstva in okoliščine, na podlagi katerih bo organ odločil, namen dokazovanja pa je prepričati se o resničnosti teh dejstev in okoliščin. Kot dokaz se lahko uporabi vse, kar lahko pripomore k ugotovitvi stanja zadeve in je primerno za ugotavljanje (Grafenauer in Breznik, 2005) in kot dokazno sredstvo velja omeniti: listine, dokumente, potrdila iz uradnih evidenc, pričanje in izjave strank in drugih udeležencev v postopku, izvedeniška mnenja ter dejstva ugotovljena ob ogledih dejanskega stanja na terenu.

V postopku izdaje gradbenega dovoljenja se kot dokazno sredstvo največkrat uporabijo ogled, s pomočjo katerega uradna oseba neposredno zaznava pravno pomembna dejstva, ter listine, kot so na primer izpiski iz zemljiške knjige pri okrajnem sodišču in kataster pri geodetski upravi, oziroma

²¹ Po Kovač, 2004, komentar 143. člena ZUP, str. 434–435.

²² Primer sodne prakse, sodba Vrhovnega sodišča RS, št. U 963/94-7 z dne 26. 10. 1995, VS 11794, navaja: " Za odločitev o obstoju služnosti in njenega obsega je res pristojno sodišče. Toda v postopku izdaje lokacijskega dovoljenja je vprašanje dostopa del dejanskega stanja, od katerega je odvisna odločitev..... Ker ne gre za primer iz prvega odstavka 145. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), je upravni organ vprašanje dostopa smel reševati kot predhodno vprašanje (144. in 146. člen ZUP). Tožeča stranka pa ima tudi možnost, da predlaga prekinitev postopka zaradi rešitve tega vprašanja na matičnem področju".

Barbara Gruden, Polona Kovač
**Procesne posebnosti upravnega
postopka izdaje gradbenega dovoljenja**

neposredni vpogled v omenjene podatke na podlagi 139. člena ZUP, ki daje uradni osebi pravico pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc o stranki za potrebe ugotavljanja dejanskega stanja postopka.

V postopku pridobitve gradbenega dovoljenja, pri vodenju ustne obravnave, pri opravljanju ogleda, zaslišanja strank, pri ustnih izjavah strank ali drugih oseb v postopku ter pri podaji vlog ustno na sedežu organa mora uradna oseba, ki vodi posamezno procesno dejanje, o tem sestaviti zapisnik (sestavine so določene v 76. členu ZUP). Na podlagi zapisnika pa si je mogoče ustvariti natančno sliko o tem, kako je postopek potekal. Zato ima zapisnik ob upoštevanju pravil o sestavinah in poteku zapisa ter njegove sklenitve značaj javne listine. Zapisnik je nujno pisati sproti med dejanjem, za kar mora poskrbeti uradna oseba, ki dejanja postopka opravlja, torej ga ni mogoče pisati naknadno po opravljenem dejanju.

2.6 Izdaja gradbenega dovoljenja

Po končanem dokaznem in ugotovitvenem postopku mora uradna oseba odločiti o pravici, obveznosti ali pravni koristi pravne ali fizične osebe. Na vrsto oziroma vsebino odločitve vpliva presoja vseh zbranih dokazov o dejstvih in okoliščinah, ki jih je uradna oseba v postopku zbrala in preučila, odločitev organa pa je izražena kot konkreten upravni akt. V upravnem postopku se izdajata dve vrsti konkretnih upravnih aktov, in sicer odločba in sklep. Odločba se izda, ko gre za meritorno, vsebinsko odločanje o predmetu postopka, sklep pa se izda o postopkovnih vprašanjih.

Gradbeno dovoljenje je upravna odločba, ki ima poseben naziv in s katero pristojni organ po ugotovitvi, da je nameravana gradnja v skladu z izvedbenim prostorskim aktom, da bo zgrajeni ali rekonstruirani objekt izpolnjeval bistvene zahteve in da z nameravano gradnjo ne bodo prizadete pravice tretjih in javna korist, dovoli takšno gradnjo in s katero predpiše konkretne pogoje, ki jih je treba pri gradnji upoštevati (Jeglič, 2003). Poleg sestavin, ki jih mora odločba vsebovati kot upravni akt zaključenega upravnega postopka (210., 212.-216. člen ZUP), pa mora gradbeno dovoljenje na podlagi 68. člena ZGO-1 v izreku vsebovati še osnovne podatke o zemljišču, natančne podatke o lokaciji in vrsti objekta, podatke o projektu in datumu njegove izdelave ter čas veljavnosti gradbenega dovoljenja, v primeru nadomestne gradnje pa tudi datum, do katerega je treba odstraniti nadomeščeni objekt.

Sestavni del odločbe je, če tako določa zakon, tudi projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, kar pa je glede na ZUP velika posebnost, saj ZUP odločbo šteje za povsem samostojen akt (Kovač, 2005). Kot sestavni del gradbenega dovoljenja, je projekt pomemben predvsem v postopku izdaje uporabnega dovoljenja, in sicer pri presoji izvedbe objekta v skladu z gradbenim dovoljenjem²³. Pristojni organ, ki je vodil postopek izdaje gradbenega dovoljenja, je le-to dolžan izdati najkasneje v enem mesecu od dneva prejete popolne vloge, če vodi skrajšani ugotovitveni postopek, oziroma v roku dveh mesecev v primeru vodenja posebnega ugotovitvenega postopka.

Vročanje je v upravnem postopku pomembno dejanje, ki se nikakor ne sme podcenjevati, saj ima pomembne posledice tako za dokument, ki ga je treba vročiti, kot za organ, ki ga je izdal, in za tistega, ki mu je namenjen. Odločbe, sklepi ter drugi dokumenti, v katerih je določen rok, morajo biti vročeni po pravilih ZUP (osebna vročitev, 87. člen ZUP, za pravne osebe 91. člen ZUP), preostala dokumentacija v upravnem postopku pa po pravilih poštnih predpisov.

Gradbeno dovoljenje se vroči investitorju in vsem drugim strankam v postopku na podlagi določb ZUP-a, pristojnim soglasjedajalcem, ki so dali soglasje, pristojnemu upravnemu organu za prostorske zadeve lokalne skupnosti ter pristojnemu gradbenemu inšpektorju pa se pošlje (slednje pomeni seveda tudi vročitev, le navadno). Vročeni odločbi se, razen investitorju, ne prilaga projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in drugih listin, na podlagi katerih je bilo gradbeno dovoljenje izdano. Takšna ureditev je praviloma lahko sporna, saj vročanje iste odločbe z različno vsebino različnim strankam postavlja nekatere stranke v primerjavi z drugimi v slabši položaj glede njihovih dejanskih možnosti za uveljavljanje pravnih sredstev²⁴.

2.7 Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost gradbenega dovoljenja

Odločba, ki se ne more več izpodbijati s pritožbo, postane dokončna (224. člen ZUP). Pomen dokončnosti odločbe je v tesni povezavi z izvršljivostjo odločbe, saj izvršljivost odločbe običajno nastopi z dokončnostjo. Z dokončnostjo pa lahko stranka začne izvajati pravico, ki jo je v postopku pridobila, saj je postopek na prvi stopnji pravno končan, vendar pa lahko termin oziroma čas, ko stranka lahko začne izvajati dano ji pravico, materialni predpis

²³ Breznik, 2005, komentar 68. člen ZGO-1, str. 164.

²⁴ Po Breznik, 2005, komentar 69. člena ZGO-1, str. 165.

Barbara Gruden, Polona Kovač
**Procesne posebnosti upravnega
postopka izdaje gradbenega dovoljenja**

določi tudi drugače. Izvršljivost odločbe tako običajno nastopi z dokončnostjo, ob nesuspendivnosti pritožbe pred njo; lahko pa tudi kasneje s pravno-močnostjo, če je tako določeno s posebnim zakonom.

Gradbeno dovoljenje postane dokončno v naslednjih primerih:

- če zoper gradbeno dovoljenje pritožba ni bila vložena,
- če se vsi potencialni pritožniki pritožbi odpovejo, kar ZGO-1 dovoljuje kot posebnost v razmerju do ZUP-a
- če je bila zoper izdano gradbeno dovoljenje vložena pritožba, pa jo je pristojni drugostopenjski organ zavrnil oziroma zavrgel,
- če je bila zoper izdano gradbeno dovoljenje vložena pritožba, pa je ni vložila upravičena oseba oziroma je bila vložena prepozno,
- če je gradbeno dovoljenje izdal pristojni drugostopenjski organ, zoper katerega pa ni dovoljena pritožba, temveč le upravni spor.

Pravnomočnost pojmuje kot poseben institut, ki izključuje možnost odprave, razveljavitve ali spremembe odločbe z novo odločbo in praviloma sledi dokončnosti (225. člen ZUP). Z njo se varuje pravico, ki postane nespremenljiva, varuje pa se tudi obveznost, ki jo stranka ali organ po pravnomočnosti ne more več spremeniti.

Ne glede na to, da je formalni pogoj za začetek gradnje pravnomočno gradbeno dovoljenje, pa lahko investitor na podlagi drugega odstavka 3. člena ZGO-1 začne z gradnjo na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja, vendar na lastno odgovornost. Pri tem je z vidika pravne varnosti in razmerja države do strank sporen ravno način prenosa te odgovornosti na stranko. "Na lastno odgovornost" namreč med drugim pomeni, da investitor prevzame tveganje, da bo na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja zgrajeni objekt, če bo dovoljenje v poznejših postopkih odpravljeno oziroma izrečeno za nično, odstranjen. Dejstvo je, da niti ni sporna vezanost izvršljivosti na pravnomočnost, temveč to, da na eni strani zakonodajalec dovoljuje gradnjo na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja, po drugi strani pa navaja sankcije zoper omenjeno dejanje.²⁵

Gradbeno dovoljenje pa preneha veljati, če investitor ne začne z gradnjo zahtevnega objekta v treh letih po pravnomočnosti, v primeru manj zahtevnega objekta v dveh letih po pravnomočnosti, v primeru spremembe namembnosti in enostavnega objekta pa v enem letu po nastopu pravnomočnosti, kar je opredeljeno v 71. členu ZGO-1. V času veljavnosti gradbenega dovoljenja pa

²⁵ Breznik, 2005, komentar 3. člena ZGO-1, str. 59, enako opozarja Kovač, 2004, komentar 224. člena ZUP, in 2005.

lahko investitor zahteva podaljšanje njegove veljavnosti, vendar največ za obdobje dveh let.

V primeru, če se pravnomočno gradbeno dovoljenje odpravi zaradi odprave izvedbenega prostorskega akta, ki je bil posledica protipravnega ravnanja organov lokalne skupnosti ali države, ali če se v obnovljenem postopku za izdajo gradbenega dovoljenja ali z uporabo drugih izrednih pravnih sredstev pravnomočno gradbeno dovoljenje v celoti ali delno odpravi oziroma izreče za nično, kar je posledica protipravnega ravnanja organa, ima investitor pravico do povrnitve škode in izgubljenega dobička za povzročeno škodo, ki je nastala zaradi zaupanja v pravnomočno gradbeno dovoljenje. Odškodninsko odgovorna pa naj bi bila tudi stranka, ki sproži upravni spor zoper dokončno gradbeno dovoljenje, z namenom preprečitve gradnje investitorja in s tem zlorabi pravice, ki jih ima po zakonu. Zaradi odložitve gradnje je investitor upravičen zahtevati odškodnino za škodo in izgubljeni dobiček, katero mora poravnati stranka, ki je sprožila upravni spor²⁶.

2.8 Pritožba zoper izdano gradbeno dovoljenje in izredna pravna sredstva

Pritožba je redno pravno sredstvo, s katerim se zagotavlja pravica ali pravna možnost stranke, da izpodbija konkretni upravni akt, če meni, da je nezakonit ali neprimeren. Izdana odločba se lahko izpodbija s pritožbo, če je bil pri izdaji odločbe materialni predpis napačno uporabljen oziroma sploh ni bil uporabljen, če je bilo dejansko stanje ugotovljeno nepopolno ali napačno, če so bile storjene oziroma podane kršitve pravil postopka (bistvene in nebistvene kršitve po 237. členu ZUP).

Pravico do pritožbe imajo stranka v postopku, vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi, stranski udeleženec, ki ni bil vključen v postopku in mu ni bila vročena odločba; zahteva lahko vročitev odločbe in nato vloži pritožbo v enakem roku, kot je določen za stranko²⁷, drža-

²⁶ Po Breznik, 2005, komentar ZGO-1, 74. člen, str. 175.

²⁷ Primer pritožbe osebe, ki ni bila stranka v postopku, pa je menila, da bi morala biti, je razvidna iz sodbe Vrhovnega sodišča RS, št. U 250/94-7 z dne 3. 4. 1996, VS 12085: "V obravnavanem primeru ni sporno, da tožnik ni sodeloval v postopku za izdajo gradbenega dovoljenja..... Ker tisti, ki dejansko ni sodeloval v postopku, ker mu ni bila dana možnost udeležbe, pa meni, da bi moral, lahko vloži pritožbo le, dokler ni končan postopek za stranke, torej v 15 dneh od vročitve odločbe strankam, ki so sodelovale v postopku, tožnikova vloga pa je bila po navedbah tožene stranke vložena po predpisanem 15-dnevnom roku, bi moral prvostopenjski upravni organ tožnikovo vlogo po vsebini obravnavati kot predlog za obnovo postopka...".

Barbara Gruden, Polona Kovač
**Procesne posebnosti upravnega
postopka izdaje gradbenega dovoljenja**

vni tožilec in državni pravobranilec, če je bil z odločbo prekršen zakon v korist stranke in v javno škodo.

Zoper odločbo, izdano v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, je dovoljena pritožba v 8 dneh od dneva vročitve, kar je v primerjavi z določbo 235. člena ZUP, ki določa 15-dnevni pritožbeni rok, posebnost omenjenega posebnega upravnega postopka. V drugem odstavku 70. člena pa ZGO-1, edini v celotnem pravnem redu Slovenije, določa možnost odpovedi pritožbi oziroma upravnemu sporu, pisno ali ustno na zapisnik pri organu izdajatelju, kar posledično vodi v takojšnjo pravnomočnost dovoljenja (Kovač, 2005). Tako kot ima stranka pravico do pritožbe, ima tudi pravico, da se tej pravici odpove.

ZGO-1 pa posebej navaja primer, če se vlaga pritožba zato, ker pritožniku ni bila dana možnost udeležbe v postopku kot stranskemu udeležencu, ker ta meni, da je vplivno območje objekta prikazano napačno, ali ker meni, da je predvidena gradnja v nasprotju z izvedbenim prostorskim aktom. Tedaj je treba najpozneje v 15 dneh po vloženi vlogi pristojnemu upravnemu organu za gradbene zadeve predložiti ekspertno mnenje, iz katerega izhaja, da je vplivno območje v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja prikazano napačno oziroma da je predvidena gradnja v nasprotju z izvedbenim prostorskim.

Če so izpolnjene vse procesne predpostavke za odločanje o pritožbi, pa organ prve stopnje sam ni izdal nove odločbe oziroma novega gradbenega dovoljenja, s katerim bi nadomestil prejšnje, mora pritožbo najkasneje v 15 dneh od prejema pritožbe, na podlagi 245. člena ZUP, poslati organu druge stopnje, da o pritožbi odloči. V primeru, da pritožnik s pritožbo zoper gradbeno dovoljenje uspe, mu je investitor dolžan povrniti vse stroške, ki jih je imel v zvezi z naročilom in izdelavo ekspertnega mnenja. Odločba o pritožbi mora biti izdana in vročena stranki takoj, ko je to mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo, vendar pa je na žalost v praksi to bolj izjema kot pravilo. Postopek reševanja pritožb pogosto poteka tudi leto dni ali celo več, kar končno vpliva celo na investicijsko sposobnost države kot celote in s tem zmanjšuje konkurenčnost nacionalnega gospodarstva.

Zoper izdano gradbeno dovoljenje je mogoče tudi uporabiti izredna pravna sredstva, ki omogočajo stranki, državnemu tožilcu ter pravobranilcu, da po izdaji, dokončnosti in pravnomočnosti odločbe predlagajo uporabo in izvedbo posameznega izrednega pravnega sredstva in z njihovo uporabo lahko odločbe odpravijo, razveljavijo ali spremenijo. ZUP pozna pet izrednih pravnih sredstev in vsa omenjena izredna pravna sredstva se uporabljajo tudi v postopkih izdaje gradbenega in uporabnega dovoljenja:

- obnova postopka,
- sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravni sporom,
- odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici,
- izredna razveljavitev odločbe,
- ničnost odločbe (260.- 279. člen ZUP).

ZGO-1 pa posebej navaja primer, če se predlaga obnova postopka iz razloga, ker pritožniku ni bila dana možnost udeležbe v postopku kot stranskemu udeležencu, ker ta meni, da je vplivno območje objekta prikazano napačno, ali ker meni, da je predvidena gradnja v nasprotju z izvedbenim prostorskim aktom; takrat je treba predlogu za obnovo postopka najpozneje v 15 dneh po vloženi vlogi pristojnemu upravnemu organu za gradbene zadeve predložiti ekspertno mnenje, iz katerega izhaja, da je vplivno območje v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja prikazano napačno oziroma je predvidena gradnja v nasprotju z izvedbenim prostorskim aktom (70. člen ZGO-1).

2.9 Povezanost izdaje gradbenega dovoljenja z drugimi (upravnimi) postopki

Pri postopku izdaje gradbenega dovoljenja se neredko pozablja na povezanost različnih upravnih storitev v razmerju do stranke, saj se ne izhaja iz njenega življenjskega položaja. Tipičen primer je povezanost postopkov izdaje gradbenega, nato uporabnega in še obratovalnega dovoljenja, če želi npr. gostinec zgraditi teraso pri gostilni. Pri tem je posebno vprašanje, ali morebitna odprava gradbenega dovoljenja (v pritožbenem postopku ali pred sodiščem) pomeni odpravo naslednjih dovoljenj, torej uporabnega oziroma še obratovalnega, po uradni dolžnosti in če da, od katerega trenutka? Menimo, da je odgovor pritrdilen, saj 89. člen ZGO-1 kot pogoj za izdajo uporabnega dovoljenja določa "dokončno" gradbeno dovoljenje.

Če govorimo o povezanosti postopkov, pa kaže mimogrede opozoriti, da niti v postopkih izdaje gradbenega in uporabnega dovoljenja (oba po ZGO-1) celo ne nastopajo (nujno) iste stranke. Lahko pa bi opredelili še nadaljnje posebnosti enega postopka glede na drugega.

3. Sklep

Ker gre tako pri upravnem postopku kot pri področjih urejanja prostora in graditve objektov za kompleksna vprašanja, se temeljni predpisi relativno pogosto spreminjajo, tako zaradi političnih prioritet (npr. odprava administrativnih ovir), potreb po dopolnitvah in spremembah, izhajajočih iz prakse, kot zaradi konkretnih postopkov presoje ustavnosti in zakonitosti predpisov pred ustavnim sodiščem. Zato je treba veljavne in pripravljajoče se rešitve spremljati sproti. Med smernicami razvoja upravnih postopkov gre že v tem trenutku poudariti nekatere celo konceptualno radikalne zamisli, tako npr. vzpostavitev enotnega pritožbenega organa na ravni vlade za reševanje pritožb zoper konkretne upravne akte namesto resornih ministrstev, nadalje možnosti upravne pogodbe kot oblike poravnave med stranko ali strankami in upravnim organom, prenos odločanja o gradnjah in urejanju prostora na nove pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti ipd. Za začetek pa bi zadoščalo veljavne določbe ZGO-1 in ZUP-a dosledno upoštevati, saj je to temelj pravne države.

Barbara Gruden je študentka podiplomskega magistrskega študija Uprava na Fakulteti za upravo. Dodiplomski študij je prav tako zaključila na Fakulteti za upravo, kjer je zaradi izkazanih nadpovprečnih dosežkov prejela Fakultetno Prešernovo nagrado za leto 2006. Zaposlena je na Ministrstvu za notranje zadeve, Direktoratu za policijo in druge varnostne naloge kot namestnica vodje registra tajnih podatkov MNZ. Sodeluje pri vodenju postopkov izdaje dovoljenj za dostop do tajnih podatkov.

Dr. Polona Kovač je višja predavateljica na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Doktorirala je l. 2005 na Pravni fakulteti v Ljubljani. Prednostno se ukvarja z upravnimi postopki (splošni upravni postopek, davčni postopek, uveljavljanje pravic iz socialnih zavarovanj, inšpekcijski nadzor idr.) in nasploh s pravno ureditvijo javne uprave. Poleg tega je dejavna na področju kakovosti, zlasti rabe modelov odličnosti v javnem sektorju. S slednjim se ukvarja od l. 2001, od tega do l. 2004 kot nacionalna koordinatorica za uvajanje modela CAF v slovensko upravo, od l. 2005 dalje pa kot razsodnica v postopku Priznanja RS za poslovno odličnost. Redno objavlja v strokovni literaturi in sodeluje na domačih in tujih konferencah. Je izvajalka vrste seminarjev in delavnic na področju kakovosti in pravne ureditve javne uprave, od l. 2005 je tudi predstojnica za izobraževanje javnih uslužbencev na Fakulteti za upravo. Raziskovalno vodi in je udeležena v različnih skupinah, tudi v mednarodnem projektu Evropske komisije One Stop Government (6. okvirni raziskovalni program).

Literatura in viri

- Breznik, J., Duhovnik, J. (2005): Zakon o graditvi objektov s komentarjem, GV Založba, Ljubljana.
- Breznik, J., štucin, Z., Marflak, J. (2001): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, GV Založba, Ljubljana..
- Grafenauer, B., Breznik, J. (2005): Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana.
- Jeglič, M. T. (2003) : Urejanje prostora, Graditev objektov: z uvodnimi pojasnili, Založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Jerovšek, T. (1998): Pomen načel v upravnem postopku. Javna uprava., let. 34, št. 3, str. 343-362.
- Jerovšek, T.(2003): Varstvo javne koristi. IX. Dnevi javnega prava, zbornik, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Jerovšek, T., Trpin, G., Bugarič, B., Horvat, M., Kerševan, E., Kovač, P., Mužina, A., Pličanič, S., Vesel, T., Virant, G. (2004): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra, Ljubljana.
- Kovač, P. (2005): Nekaj vprašanj upravnih postopkov graditve in urejanja prostora: Poslovanje z nepremičninami, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani in Nebra, Ljubljana.
- Kovač, P., Drnovšek, B. (2006): Interesi pri izdaji gradbenega dovoljenja na lokalni ravni. Pravna praksa, št. 38, str. V-VIII.
- Pirnat, R. (urednik) (2004): Komentar zakonov s področja uprave, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana.
- Ristanović, S. (2006): Vplivno območje in določanje strank v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, Javna uprava, let. 42, št. 2/3, str. 775-784.

SUMMARY

**SPECIFICS IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF
ISSUING A BUILDING PERMIT**

The procedure of issuing a building permit is a special administrative procedure, which has its legal structure in the Construction Act and secondary in the General Administrative Procedure Act. When comparing both of them one can find a relatively long list of also procedural specifics in the Construction Act, such as a unique way of determination of the parties involved, its representatives, issuing primarily the location information before applying for building permit, the components of the decision/permit, its validity, the terms of appeal (such as an abdication of the appeal from a party involved).

The article addresses primarily the concept of administrative procedures in the national legal order. Namely, the legal framework of EU does not regulate administrative procedures except submitting some basic principles (legality, transparency, legal certainty and the citizens' right to demand an administrative action). In Slovenia there is a differentiation between general administrative procedure and special administrative procedures, such as in Austria, Germany, Sweden.

Because of its complexity the procedure of issuing a building permit is considered to be one of the most demanding administrative procedures in Slovenia. The paper deals with special characteristics of the procedure when issuing building permit, but there is also an analysis of related procedures, such as issuing user and operating permit, inspection control etc.

The Construction Act regulates the terms for planning, building and maintaining objects, it determines some important characteristics of the objects in handle etc. The Construction Act appose to the General Administrative Procedure Act defines differently for instance competence of administrative units. An administrative unit is competent to issue a decision on the first instance; the Ministry of Spatial Planning and Protecting Environment is competent on the second instance when judging appeals and also on the first instance when the building is a matter of state affair. Based on the Construction Act the only party in the procedure is the investor. Of course, there can be other parties involved if they prove that they have legal interest in the procedure and they are protecting their own legally determined rights. The procedure is usually conducted as a special ascertaining procedure, and only based on an act it can be shortened.

One of the most important parts of the special ascertaining procedure is the party's right to be heard, which has a major significance in the complex procedure.

A building permit is an administrative decision which basically certifies that the intended construction will be conducted in the terms of a adequate legislation and that it will not interfere with the legal rights of others. Parties can file an appeal effect in the term of 8 days after the issue of the building permit contrary to the 15 day term indicated by the General Administrative Procedure Act, and as a particularity the parties involved can decide not to file the appeal. In this case the decision can be executed immediately, the building can begin.

The Construction Act and related legislation have been changed in 2002 with the intention of reducing the complexity of the procedure. But despite it in praxis there are still a lot of irregularities to be found when conducting these procedures and consequently affecting legal rights of individuals and endangering public interest. To avoid it there is a need to strictly implement material and procedural provisions of the valid legislation in the future.